

# KÖEF A MÉRLEGEN: KÖZPOLITIKAI ELEMZÉS A KORMÁNY-ÖNKORMÁNYZATOK EGYEZTETŐ FÓRUM MŰKÖDÉSÉRŐL

Szabó Tamás

(PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Tanszék)

## ÖSSZEFOGLALÓ

Az elmúlt két évtizedben fontos változások generálódtak a demokratikus politikai rendszerek intézményes világában. Az egységesen governance-nak nevezett folyamatban a kormányzás területi dimenzióiban megjelenő új irányok – mint a multi-level governance és a public-private – már nem kizárólag az egyes intézménytípusokat vizsgálják önmagukban, hanem a helyi-területi önkormányzatok, gazdasági és társadalmi partnerek kapcsolatrendszerét, hálózatjellegű struktúráit és működését, legyen az intra- vagy interregionális jellegű, szubnacionális vagy nemzeti kontextusba ágyazódva. Ez az egyre inkább konszenzuális alapokon nyugvó, többszereplős governance modell magában foglalja a döntéshozatal három, egymástól strukturálisan elkülönülő, de funkcionálisan komplementer szintjét: i) ágazati és/vagy területi szintű döntéshozatal, ii) szervezett intézményi partnerek tanácskozása, iii) civilszféra véleményezése. Ennek alapján a tanulmány témájául szolgáló, 2006-ban életre hívott Kormány-Önkormányzatok Egyeztető Fóruma (KÖEF) az önkormányzatokat érintő közpolitikai döntéshozatali rendszer második (mezo) tanácskozási szintje meghatározó intézményének tekinthető. A tanulmány alapján láthatóvá válik, hogy a KÖEF érdemi kompetenciája a konzultációra és véleményezési-előterjesztési hatáskörökre korlátozódik; a fórumhoz rendelt együtt döntési hatáskörök elhanyagolhatóak a szektort érintő kormányzati és parlamenti döntéshozatal tekintetében. A tanácskozási szinten keresztül viszont lehetővé válik az érintett stakeholder csoportok (esetünkben az önkormányzati érdekszövetségeken keresztül a helyi önkormányzatok) álláspontjainak egységes artikulálása a végső politikai döntéshozatal számára, tervezhetőbbé téve az egész közpolitikai folyamat várható társadalmi hatásosságát (efficacy). Le kell azonban szögezni, hogy a tanácskozás folyamata nem jelent közvetlen beleszólást, beavatkozást a konkrét döntéshozatali folyamatba – így nem vezethet a döntések halogatásához, valamint a felelősség megosztásához vagy éppenséggel a felelősség eltűnéséhez.

Kulcsszavak: governance ■ policy making ■ helyi önkormányzatok ■ önkormányzati  
érdekvédelem ■ érdekegyeztetés

*„A kormányt és az önkormányzati világot a választók ítélték együttműködésre tavaly a két választáson... Egyébként szerintem ez jó kényszer, az ország érdekében való kényszer”* – Bajnai Gordon<sup>1</sup>

Az elmúlt két évtizedben fontos változások generálódtak a demokratikus politikai rendszerek intézményes világában (*polity*). Az egységesen csak *governance*-nak nevezett folyamatban a kormányzás területi dimenzióiban megjelenő új irányok – mint a *multi-level governance* és a *public-private* – már nem kizárólag az egyes intézménytípusokat vizsgálják, hanem a helyi-területi ön-

kormányzatok kapcsolatrendszerét, hálózatjellegű struktúráit és működését, legyen az intra- vagy interregionális jellegű, szubnacionális vagy nemzeti kontextusba ágyazódott. Eme folyamat kialakulásában fontos szerep jut az európai integrációnak: azzal, hogy az Európai Közösségek (s majd az Európai Unió) 1988 óta közvetlenül – akár a tagállami kormányok kikerülésével – tárgyalási kapcsolatba léphet a szubnacionális területi szintekkel (elsősorban a NUTS2 területi szinten értelmezett régiók), közvetve hozzájárul a nemzetállamokon belüli decentralizáció felgyorsulásához. (Pálné: 2003. 173. old.). Maga a *governance*-modell a differenciákat meghatározó intézményi kompetenciák helyett sokkal inkább koncentrálna a hálózati kapcsolatokra és azok döntési kimeneteire (*output*). Persze az országonként és szakpolitikai területenként változó, hogy milyen erősségűek ezek a hálózati képződmények – *milyen szintű a különböző érdekcsoportok bekapcsolása a döntéshozatali rendszerekbe* –, kezdve a rendkívül eseti jellegű és alacsonyabb hatásfokú ügyközösségektől (*issue network*), az erősebb *policy network*ök, valamint a valódi „vasháromszöggént” funkcionáló *policy community*k köréig. (Pálné, 2003. 174–175. old.)

Napjaink európai kormányzati és közpolitikai rendszerei tehát egyre inkább egy konszenzuális alapokon nyugvó, többszereplős *governance*-modellre épülnek. Ez magába foglalja a döntéshozatal három egymástól strukturálisan elkülönülő, de funkcionálisan komplementer szintjét: i) ágazati és/vagy területi szintű *döntéshozatal* ii) szervezett intézményi partnerek *tanácskozása* iii) civil szféra *véleményezése* (Ágh, 2008, 35–36. old.). Eme logika alapján a tanulmány témájául szolgáló Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fóruma (KÖEF) az önkormányzatokat érintő közpolitikai döntéshozatali rendszer második (mezo) *tanácskozási szintje meghatározó intézményének* tekinthető. A későbbiekben látható lesz, hogy a KÖEF érdemi kompetenciája a konzultációra és véleményezési-előterjesztési hatáskörökre korlátozódik; a fórumhoz rendelt együtt döntési hatáskörök elhanyagolhatóak a szektort érintő kormányzati és parlamenti döntéshozatal tekintetében. A tanácskozási szinten keresztül viszont lehetővé válik az érintett *stakeholder* csoportok (esetünkben az önkormányzati érdekszövetségeken keresztül a helyi önkormányzatok) álláspontjainak egyetemes artikulálása a végső politikai döntéshozatal számára, tervezhetőbbé téve az egész közpolitikai folyamat várható társadalmi hatásosságát (*efficacy*). Azonban le kell szögezni, hogy a tanácskozás folyamata nem jelent közvetlen beleszólást, beavatkozást a konkrét döntéshozatali folyamatba – így nem vezethet a döntések halogatásához, valamint a felelősség megosztásához vagy éppenséggel a felelősség eltűnéséhez (Ágh, 2008, 36. old.).

A tanulmány mottójául választott idézet 2007 nyarán hangzott el egy újságinterjúban Bajnai Gordon akkori önkormányzati és területfejlesztési miniszter (utóbb a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium első embere, majd 2009 áprilisától miniszterelnök) szájából a központi kormányzat és a helyi – települési, megyei – önkormányzatok közötti együttműködési kényszer-

re vonatkozóan. A 2006. őszi helyi önkormányzati választásokon a parlamenti (jobboldali) ellenzéki erők 1990 óta nem tapasztalt erős pozíciókat szereztek az önkormányzatokban. A 19 megyei közgyűlésből 18-ban szereztek többséget; a 24 megyei jogú városból 18-ban adják a polgármestert.<sup>2</sup> Az MSZP és SZDSZ által közösen támogatott, hivatalában 1990 óta működő Demszky Gábor csak minimális előnnyel győzött Tarlós Istvánnal szemben a főpolgármester-választáson;<sup>3</sup> a Fővárosi Közgyűlésben pedig 1 fős többségre fogyatkozott az MSZP–SZDSZ koalíciós többség. A fővárosi kerületekben is előretört a Fidesz – 8 kerületi polgármesteri pozíciót szereztek. 2006 tavaszán a Gyurcsány Ferenc vezette MSZP–SZDSZ kormánykoalíció a rendszerváltás óta első ízben tudta kormányzati pozícióból megtartani a hatalmat az országgyűlési választásokon; az októberi helyhatósági választásokon azonban valóságos politikai földcsuszamlás történt a tavaszi parlamenti választásokhoz képest.

A kormányzat és elsősorban a miniszterelnök politikai kényszerhelyzetbe került. A rendkívül felbolydult politikai klímában<sup>4</sup> az önkormányzati szféra domináns része (a megyei jogú városok többsége; Heves kivételével az összes megyei közgyűlés; számos 2002–2006 között még baloldali vezetésű település) került pártpolitikai alapon szembe a Gyurcsány-kormánnyal. Gyurcsány Ferenc miniszterelnök szembesülve a kormánypártok szempontjából tragikus önkormányzati választási eredményekkel, valamint látva a legnagyobb ellenzéki párt személyével kapcsolatban megnyilvánuló zsigeri ellenállását (pl. a gyakorlattá vált parlamenti kivonulások a kormányfői megszólalásoknál), talán az egyetlen hatékonynak tekinthető megoldást választotta a kormányzat és a jobbára a parlamenti ellenzék irányítása alá került helyi önkormányzati szektor formális összekapcsolására. Az önkormányzati érdekszövetségek bevonásán keresztül egy új egyeztető fórum létrehozásával (Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fóruma – KÖEF), úgy teremtve közvetlen intézményesített közpolitikai kapcsolatot a baloldali kormány és az önkormányzati szektor között, hogy országos pártpolitikai és egyéb ideológiai okokra hivatkozva a jobboldali településvezetők, önkormányzati politikusok ne térhessenek ki a KÖEF-ben való részvétel és közös munka elől. A KÖEF közel harmadik éve intézményesített része a hazai kormányzati közpolitikai és döntéshozatali rendszernek. Megérett az idő, hogy az eddigi működés alapján kísérletet tegyünk a fórum közpolitikai szerepének értékelésére, valós súlyának bemutatására.

A KÖEF kapcsán felmerülő alapkérdés, hogy az egyeztető fórum hogyan és milyen módon illeszkedik a *governance* összeurópai folyamatába. Továbbá az, hogy vajon a KÖEF eleget tesz a *public policy* alapvető ismérvének, a partnerségnek, s vele a kormányzati döntéshozatal demokratizálásának. Szintén megválaszolásra vár, hogy vajon mennyiben determinálta, determinálja a KÖEF eredményességét az a politikai környezet, amelyben megszületett, és azóta is leledzik: állandósuló kormányzati válság – kisebbségi kormányzás 2008–2009 tavasza; Gyurcsány Ferenc bukása és a válságkezelő Bajnai-kormány hivatal-

ba lépése; a 2009. júniusi európai parlamenti választás következtében gyökeresen felforduló és dinamizálódó politikai pártstruktúra.<sup>5</sup>

## ÖNKORMÁNYZATI ÉRDEKVÉDELEM ÉS ÉRDEKEGYEZTETÉS AZ EURÓPAI UNIÓ ORSZÁGAIBAN

*A szubnacionális területi szintek szerepe az európai intézményes érdekegyeztetésben*  
Az európai intézményes politikai érdekegyeztetés talán legdinamikusabban fejlődő és bővülő dimenziója a különböző szubnacionális területi (regionális/megyei/ kistérségi/települési)<sup>6</sup> szerveződések, szereplők bevonása az országos és európai uniós szintű érdekegyeztetési folyamatokba. A szubnacionális területi szinteknek az Európai Unióba való közvetlen konzultációs jellegű bekapcsolására hivatott a Maastricht által életre hívott, 1994 óta funkcionáló Régiók Bizottsága, amely a legfontosabb EU döntéshozó intézmények (Tanács; Parlament; Bizottság) önálló tanácsadó, konzultatív intézményeként funkcionál a térségi és önkormányzati szakpolitikák területén.

Az Európai Unió legfontosabb prioritása a közösség versenyképességének javítása globális, regionális és lokális vonatkozásban – lásd a *Lisszaboni Stratégia 2000*: ennek alapvető aspektusa a regionális különbségek mérséklése, az elmaradottabb térségek felzárkóztatása. Ez hatja át az EU fejlesztéspolitikájának (benne a terület- és településfejlesztés) jelenleg aktuális, általános kerekeit meghatározó ESDP (*European Spatial Development Perspective* 1999) dokumentumot. Ezt bontja ki és részletezi a regionális tervezésért felelős szakminiszterek részvételével megtartott 13. konferencia (CEMAT – *European Conference of Ministers responsible for Regional Planning*) az ott kiadott 2003-as Ljubljana-i Nyilatkozat, a maga prioritásaival – pl. policentrikus városfejlesztés, területi kohézió, energiabiztonság és -hatékonyság növelése. (Ágh, 2006, 64–65. old.), vagy a 2007. májusban az EU területfejlesztésért felelős minisztereinek részvételével a Lipcsei Charta keretében elfogadott Területi Agenda. A regionális relevancia a meghatározó aspektus a tagállamok által meghatározott 7 éves EU költségvetési rendszerben is, ahol a NUTS2 szintű területi egységek kapnak kiemelt szerepet, a felzárkóztatást szolgáló közvetlen közösségi források (strukturális alapok; kohéziós alapok etc.) térségi elosztásában.

A regionális látásmód egyre erőteljesebben érvényesül az egyes országok belső államszervezeti és működési mechanizmusában is: a föderális hagyományokkal rendelkező államok esetében – pl. Németország, Ausztria – eleve adott a hatás; a centralizáltabb államokban pedig felülről, a politika által indukált és vezérelt folyamatból fakadóan – lásd a *központi kormányzati szintekről irányított regionális átszervezéseket*. Ilyen típusú tagállami szintű regionalizálásra példa az 1970–80'-as évek óta tartó dél-európai (francia, spanyol, olasz) regionális átalakítások a közigazgatásban; vagy Nagy-Britanniában, a Tony Blair első munkáspárti kor-

mányához (1997–2001) köthető devolúciós „forradalom”, amely keretében politikai-adminisztratív autonómiát kaptak a skótok, Wales és Észak-Írország.

Ezek a tendenciák megerősítik a területi szintű politikai (elsősorban önkormányzati), társadalmi és gazdasági entitások pozícióit az intézményes érdekegyeztetésben. Az önkormányzati autonómia védelme intézményi értelemben elsősorban az önkormányzati érdekszövetségek tevékenységéhez kapcsolódik. Rendkívül eltérő önkormányzati érdekszövetségi modellek alakultak ki szerte Európában az egységes modelltől kezdve egészen a rendkívül széttagolt (akár 7–9 szövetség) szerkezetig.

### *Önkormányzati érdekszövetségi rendszerek az európai országokban*

A szektorális érdekvédelmet ellátni hivatott önkormányzati szövetségek száma országonként rendkívül változó, és ez a földrajzi elhelyezkedéstől, valamint a gazdasági és társadalmi fejlettségtől független – tehát a működő önkormányzati érdekszövetségek száma semmiképpen sem fokmérője az adott országban az önkormányzati szféra demokratizmusának vagy az érdekvédelem és érdekegyeztetés minőségének. Csalótzky György a *Magyar Polgármester* c. kiadvány 2008. májusi változatában több csoportra osztja az európai országokat aszerint, mennyire koncentrált avagy fragmentált az önkormányzati szövetségi modell az egyes államokban (Csalótzky, 2008.)

*Egységes önkormányzati érdekszövetségi rendszer* működik az apróbb európai államokban – pl. Izland, Luxemburg, Málta –, de az egységes modellt a meghatározó Finnországban vagy Norvégiában, vagy egyes balkáni országokban, így Macedóniában és Szerbiában is. Egységes, tehát minden helyi (települési és területi) önkormányzati típust magába foglaló szövetségi struktúráról van szó.

A következő modell az ún. „*kétszövetséges*” önkormányzati érdekszövetségi rendszer, amelynél általában külön szövetségbe tömörülnek a települési önkormányzatok (város, falu) és a területi önkormányzatok (megye, régió). Eme szisztéma alapján szerveződnek az osztrák, a cseh, a dán, az észt, a görög és a holland helyhatóságok szövetségei. Az írek esetében pedig az a sajátos modell érvényesül, hogy az egyik szövetség kizárólag a községek, a másik a városok (települési szint) és a megyék (területi szint) érdekképviselőit látja el.

Svédországban a már működő kétszövetséges rendszer (Svéd Helyi Önkormányzatok Szövetsége – SALA; Svéd Megyék Föderációja – FCC) fölé 2007-ben egy közös csúcsszervezetet hoztak létre (SALAR), amely keretében együttműködnek, megtartva szövetségi intézményi autonómiájukat.

Az Európai Unió legnépesebb államában, Németországban 3 önálló önkormányzati érdekvédelmi szövetség működik: a Német Nagyvárosok Szövetsége; a Német Kisvárosok és Községek Szövetsége; valamint a Német Járások Szövetsége. A szövetségeknek nagy önállósággal rendelkező tartományi szervezeteik vannak.

Vannak továbbá az erősen tagolt önkormányzati érdekvédelmi szövetségi rendszerrel rendelkező európai országok. Lengyelországban és Nagy-Britanniában 5; Belgiumban, Romániában, Olaszországban, az Orosz Föderációban 6; Magyarországon 7; Franciaországban és Spanyolországban 8; a kevesebb, mint 8 milliós Bulgáriában pedig 9 szövetség működik. (Csalótzky, 2008.) Az önkormányzati érdekszövetségek száma nem mutat közvetlenül kimutatható összefüggést a vizsgált országok államberendezkedésével (föderális; centralizált; regionális), valamint a működő helyi önkormányzatok számával.

## TAGOLT ÖNKORMÁNYZATI ÉRDEKVÉDELMI STRUKTÚRA MAGYARORSZÁGON

### *Alapítási láz 1990-91-ben*

Magyarországon a rendszerváltást követően egy rendkívül tagolt önkormányzati érdekvédelmi struktúra (autonóm szövetségek rendszere) alakult ki. Az alapítási láz 1990-91-ben söpört végig a frissen létrejött helyi önkormányzati szektorban. Az intézményi pluralizmus kialakulásának és gyors „megcsontosodásának” fontos oka az 1990-es kodifikáció idején a parlament által választott „*egy település – egy önkormányzat*”-elv, amely nagyszámú – közel kétszeres (3200) – magyarországi települési önkormányzatot hozott létre az azt megelőzően antidemokratikus alapon működő, közel 1600 helyi tanács helyébe. A rendszerváltás előtti előzményként csak a TÖOSZ (Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége) 1989. márciusi még Tanácsai Önkormányzatok Országos Szövetsége néven való megalakulása tekinthető. Az 1990-91-ben megalakult 7 – országosnak értelmezhető – önkormányzati érdekszövetség a mai napig kizárólagos meghatározója a hazai önkormányzati érdekvédelmi struktúrának:

- Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) – a Tanácsai Önkormányzatok Országos Szövetségének jogutódja 1991. januári alakulási dátummal
- Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MEOSZ) – megalakulás 1991 tavasza
- Megyei Jogú Városok Szövetsége (MJVSZ) – megalakulás 1990. december
- Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége (KÖÖÉS) – megalakulás 1990.
- Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ) – megalakulás 1990.
- Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége (KÖSZ) – megalakulás 1990 vége
- Magyar Faluszövetség – megalakulás még 1989 végén. (Csefkó–Fábián, 2007, 58. old.)

A létrejött struktúra mellett leginkább az egyes szövetségek vezetői karában tapasztalható egy nagyon erős állandóság – jobbra ugyanaz a néhány tucat politikus, önkormányzati szakember a meghatározó az elmúlt 18-19 év önkormányzati érdekvédelmi tevékenységében. Ez nagyrészt magyarázható az önkormányzati érdekvédelem speciális jellegével, amely rendkívül alapos szakmai, gyakorlati tapasztalatokat és képességeket követel a résztvevőktől az önkormányzati érdekvédelem csúcsain.

*Kísérletek az egységre – az Önkormányzati Szövetségi Tanács (ÖSZT) és Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása (MÖSZT)*

Az érdekvédelmi széttagoltság a rendszerváltás óta eltelt időszak tekintetében konstansnak tekinthető az önkormányzati szektorban, bár időről időre előtérbe kerültek a szervezeti egység (mint egységes konföderáció) irányába mutató kísérletek, ezek első intézményi szempontból értékelhető mozzanata az 1996–98 között hivatalosan funkcionáló Önkormányzati Szövetségek Tanácsához (ÖSZT) volt köthető. A szövetségek vezetői 1996 elején írták alá az ÖSZT alapszabályát, amely hivatalosan is célként deklarálta egy tagozati szisztémára (a szövetségek formájában) működő egységes önkormányzati érdekszövetség létrehozását. Az ÖSZT alapszabálya kizárólag konszenzusos határozathozatalt írt elő, vagyis amennyiben valamelyik tagszövetség negligált egy kérdést, abban már nem született döntés a teljes konszenzus hiányában (Csefkó–Fábián, 2007; 60–61. old.). A kezdeti nagy nekibuzdulást bizonyítja, hogy az ÖSZT stratégiai programja a „*Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe*” projekt keretében került kidolgozásra, amely magába foglalta az érintett önkormányzati szakértőket, a Világbank Továbbképzési Intézetét, az Európa Tanácsot és az OECD-t.<sup>7</sup> Már maga a program is realistán érzékeli, hogy az ÖSZT mozgásterét rendkívül behatárolták az egyes szövetségek – sokszor egymással teljesen ellentétes – differenciált érdekei. Ráadásul az ÖSZT komoly legitimációs problémával is küszködött, mivel nem volt sehol egyértelműen tisztázva, hogy valójában mi is az ÖSZT szerepe és státusa a különböző érdekegyeztetési fórumokon. Mindezek ismeretében már maga az ÖSZT Alapszabály kimondta, hogy a cél egy egységes önkormányzati szövetség kialakítása az 1998–2002 parlamenti ciklusra, és amennyiben az nem valósul meg, akkor az ÖSZT tagszervezetei (a szövetségek) vizsgálják felül a további működés lehetőségeit. Az ÖSZT rövid története során megpróbálkozott megbirkózni a „sziszifuszi” feladattal: koordinálni és közös platformra hozni a hét országos önkormányzati szövetség tevékenységét.

Az ÖSZT 1999. január 31-i jogutód nélküli megszűnését követően szinte azonnal megkezdődtek a tárgyalások egy új konföderáció megalapozására, és még 1999. március végén Debrecenben az MJVSZ, a MÖOSZ, a KÖSZ, a KÖÖÉSZ és az MF részvételével megalakult a Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása (MÖSZT). Viszont kimaradt a két legtöbb tagönkormány-

zatot magába tömörítő szövetség, a TÖOSZ és a MÖSZ, mivel a két szövetségben nem látták biztosítottnak a MÖSZT hatékony működésének feltételeit. Ezt követően több alkalommal is sor került az „ötök” (MÖSZT), valamint a TÖOSZ és a MÖSZ között egyeztetésre. De az ÖSZT-höz hasonlóan a MÖSZT is meglehetősen hamar „kimúlt”. Habár hivatalosan csak 2004. március 1-jén szűnt meg a MÖSZT, a közös fellépés már 2001-től nem működött. Helyette viszont szinte intézményesült az egyes önkormányzati szövetségek egyéni – sokszor partizánjellegű – tevékenysége a hazai politikában és nemzetközi fórumokon. Bár az MJVSZ és a KÖÖÉSZ részvételével 2004. január 1-jével megalkult a Magyar Városok Szövetsége (MVSZ), viszont érdemi tevékenységet nem fejtett ki ez a „városi koalíció”.

Pálné dr. Kovács Ilona, a regionalizmus kutatója az önkormányzati szövetségek közötti megosztottságot, a szövetségek gyenge érdekérvényesítő képességét, valamint az alig leplezett pártpolitikai szimpátiákat és „begyűrűzéseket” nem önmagában szemléli, hanem az egész államszervezetet (központi és helyi-területi igazgatás) metelyező érdekmegosztottság és kódolt konfliktusok csak egy többé-kevésbé tisztán artikulálódó mozzanataként értékeli. Eredendő problémának az állami támogatási és ösztönző rendszereknek az önkormányzatok napi működésében egyre nagyobb mértékben érvényesülő kizárólagosságát tartja, amely sokszor éppen hogy szembefordítja a városokat a falvakkal, és legyengíti a kooperációt ösztönző közpolitikai eszközöket. Hiába jelennek meg a helyi-területi igazgatási rendszerben új intézmények (pl. regionális fejlesztési tanácsok, többcélú kistérségi társulások), összességében a hatalmi szerkezet, berendezkedés a túlzott forrásorientált metódusból fakadóan centralizált marad (Pálné, 2008, 21–22. old.).

Pálné dr. Kovács Ilona további nagyon fontos megállapítása az önkormányzati politika ún. *parlamentarizálódása*, vagyis az országos politikai pártok és a közöttük kialakult törésvonalak, feszültségek ráakódása a lokális szintre – megyei önkormányzatokra, településekre –, ezáltal minimálisra csökkentve az országostól eltérő önkormányzati politikai koalíciók, együttműködések kialakulásának esélyét. Ráadásul erős és egységes önkormányzati érdekszövetségi struktúra hiányában felülértékelődik az Országgyűlésben mára szinte önálló tényezővé előlépett önkormányzati lobb (Pálné, 2008, 24. old.) – az Ötv. 1994-es módosítása megszüntette a parlamenti képviselő és polgármester, önkormányzati képviselői tisztségek összeférhetetlenségét. Az önkormányzati policy parlamentarizálódása a megyei, települési politikai frontvonalak megmerevedése mellett a 7 országos önkormányzati érdekszövetségen belüli és egymás közötti kapcsolatokat is befolyásolhatja – pl. a TÖOSZ vezetői már több elnöki ciklus óta a baloldalhoz köthető személyek, miközben a 2006 óta szinte kizárólag ellenzéki (fideszes) vezetőségű megyei önkormányzatokat tömörítő MEOSZ számít a kormányt lehangosabban bíráló önkormányzati érdekszövetségnek. Az országgyűlési képviselők rekrutációja terén egyre jelen-



több önkormányzati indíttatás (polgármesterek, önkormányzati képviselők) ideális esetben javíthatná a nagypolitikai konszenzus lehetőségét az Országgyűlésben, viszont az elmúlt évek parlamenti történései éppen az ellenkező irányba mutatnak – lásd a 2/3-os Ötv.-módosításához kapcsolódó kormányzati és kormánypárti képviselői, valamint ellenzéki indítványok gyors elhalását!

*A KÖEF jelentősége az önkormányzati együttműködés és érdekvédelem szempontjából*  
A Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fórumának az önkormányzati érdekvédelem oldaláról tekintve két dologban ragadható meg a jelentősége. Egyrészt az ÖSZT 10 évvel ezelőtti elvetélése óta az első olyan egységes intézményi plénum, ahol adott a lehetőség a folyamatos konzultációra és az egységes állásfoglalásra mind a 7 országos önkormányzati szövetség részvételével – *KÖEF Önkormányzati Oldal*. Ezt hivatott biztosítani a KÖEF ügyrend 1. sz. Függeléke az Önkormányzati Oldal működési szabályzatával, amely a 7 önkormányzati szövetség KÖEF-en belüli tevékenységének (döntéshozatal, struktúra, tisztségviselők, egyéb eljárások) koordinációját összegzi. A KÖEF-ügyrend igyekszik pontosan szabályozni az Önkormányzati Oldal működését, eljárási szabályait – *Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fórumának 1/2007. (III. 8.) sz. határozat 1. sz. függelék. (KÖEF ügyrend)* Ez legalább 5 tag (5 önkormányzati szövetség) együttes jelenlétéhez köti az oldal határozatképességét. Az önkormányzati oldal határozatot csak az összes jelen lévő tag konszenzusos (egyhangú) döntésével, „igen” szavazatával hozhat: a döntési egyhangúság előírása felülértékeli az önkormányzati oldal összes reprezentánsát, gyakorlatilag már egyetlen a többségi véleményt negligáló szövetség könnyűszerrel „megfúrhatja” az önkormányzati oldal egységét és döntési képességét – *KÖEF ügyrend 4.§ 6)*. A konszenzuskényszer előnye, hogy a döntések mögött mondhatni teljes az érdek-képviselési legitimitás, hátránya viszont, hogy a döntési hatékonyság sérülékeny, a szövetségek napi szervezeti, politikai érdekeinek hatványozottan kiszolgáltatódik.

Az önkormányzati oldalt reprezentáló érdekszövetségek döntési szempontból természetesen egyenlő helyzetben vannak – már egyetlen szövetség is blokkolni képes az oldal határozathozatalát – viszont szakmai és tartalmi szempontból tekintve természetesen adódnak differenciák a nagyobb háttér *know-how*-val rendelkező érdekszövetségek, különösen a TÖOSZ, a MÖSZ vagy a nagyvárosokat tömörítő MJVSZ javára. Gyakorlattá vált, hogy a KÖEF egyes üléseinek előre meghatározott napirendi pontjaihoz valamely kijelölt önkormányzati érdekszövetség – az esetek túlnyomórésztében a TÖOSZ – készíti elő az önkormányzati oldal állásfoglalását, amely persze csak a többi érdekszövetség egységes döntésével válik az oldal hivatalos és egységes álláspontjává.

Másrészt a KÖEF *policy* értelemben meghaladja az egykori ÖSZT jelentőségét, mivel egy olyan intézményesített közpolitikai háromszöget (állam–önkormányzati érdekszövetségek–szakértők) hozott létre, ahol folyamatos intéz-

ményi egyeztetésre és konzultációra kerül sor az állam (kormány), az érintett érdekcsoportok (önkormányzati szövetségek) és a szereplőkhöz kapcsolódó szakértői csoportok, intézmények részvételével. A KÖEF jogilag kétoldalú (*kormány vs. önkormányzati szövetségek*), de közpolitikai értelemben a jelentős számú szakértői csoportok jelenléte alapján tekinthető teljes háromoldalú közpolitikai hálózatnak.

#### A KÖEF POZÍCIÓJA A MAGYARORSZÁGI INTÉZMÉNYESÍTETT ÉRDEKEGYEZTETÉSBEN

##### *Bizonytalan jogi szabályozás az önkormányzati érdekvédelem területén*

Az önkormányzati érdekvédelem, érdekegyeztetés értelmezése már önmagában véve problematikus terület, amelyre Csefkó Ferenc, a téma szakértője, hivatalos önkormányzati érdekvédő<sup>8</sup> és Fábián András egyetemi adjunktus mutatnak rá egy 2007-es, a Közigazgatási Szemlében megjelent tanulmányukban. Csefkóék szerint az önkormányzati szféra értelmezhető egyrészt a végrehajtó hatalom (központi kormányzat) potenciális ellensúlyaként, kvázi önálló hatalmi ágként; másrészt viszont értelmezhető a végrehajtó hatalom részeként, egyértelműen háttérbe szorítva az önkormányzás autonómiájának (*self-government*) ethoszát a hatékony, racionális működés ellenében (Csefkó–Fábián, 2007, 52–53. old.). A szerzők a tanulmányban jelzik, hogy manapság egyre kevesebben feltételezik önálló hatalmi ágként az önkormányzatokat, az irányadó nemzetközi dokumentumok – mint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1997. évi XV. tv.) –, valamint hazai jogszabályok – elsősorban a Helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) – elvi alapon biztosítják az önkormányzati érdekvédelem és szövetkezés legitimációs bázisát.

Csefkóék az említett tanulmányban tételesen végigveszik a hazai jogi szabályozásban az önkormányzati érdekvédelemhez kapcsolódóan fellelhető anomáliákat, egymásnak ellentmondó normaszövegeket. Az önkormányzatok érdekszövetségekbe tömörülését az alaptörvény is tételesen említi: 1949. évi XX. tv. 44./A § (1) h). Hasonlóan fogalmazza meg az önkormányzati érdekszövetség funkcióit az önkormányzati törvény: érdekvédelem, érdekképviselés, érdek-képviseleti szervbe való tömörülés – 1990. évi LXV. tv. 1.§ (6) c). Viszont ezen túlmenően konkrétumokba mindössze két alkalommal bocsátkozik a törvény. Az első esetében előírja, hogy „az országgyűlési költségvetési döntéseket az önkormányzati érdekszövetségekkel lefolytatott egyeztetés után, a véleményük figyelembevételével kell meghozni” – 1990. évi LXV. tv. 91.§ (4). Ez a passzus viszont rendkívül dodonai, hiszen nem költségvetési törvényről beszél, hanem költségvetési kérdésekről, amely jelenthet zárszámadást, pótköltségvetést, de akár közszolgálati béremelést, költségvetési előirányzat zárolását etc. (Csefkó–Fábián, 2007, 54. old.).

A másik, az Önkormányzati törvény *helyi önkormányzatok érdekképviseléséről* szóló 102.§, amely szerint „Az országos önkormányzati érdek-képviselési szervezetek véleményét ki kell kérni az önkormányzatokat érintő jogszabályok és más állami döntések tervezeteivel kapcsolatban. Az érdek-képviselési szervek álláspontjáról a központi döntést hozó szervet tájékoztatni kell – 102.§ (2)”. Ez megint rendkívül problémás, mivel a „jogszabály” viszonylag homogén értelmezési területén túl a jogalkotó belefoglalta a paragrafusba a „más állami döntés” passzusát, amely szinte korlátlan körben értelmezhető. Ugyancsak nehezen definiálható az „országos önkormányzati érdek-képviselési szervezetek” meghatározás, mivel ezt sem bontja ki a jogszabály.

Hasonló értelmezési nehézséget, sőt ellentmondást hordoz a Jogalkotási törvény (1987. évi XI. tv. – *Jat.*) 20.§, amely a különböző társadalmi és érdekvédelmi szervezetek már a jogszabály-előkészítés folyamatába való bevonását írja elő, amennyiben azok közvetlenül érintettek, amely már önmagában ellentmond az Ötv. mindössze „véleménykérő” passzusával (102.§).

#### *A KÖEF helye jogállás és intézményi (polity) reláció szempontjából*

A Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fórumot a 2006. évi LVII. *A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról* szóló törvény 25. § (1) bekezdésben kapott felhatalmazás alapján hozta létre a Magyar Köztársaság kormánya. Ez alapján a kormány egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületeket hozhat létre. Ez a passzus már önmagában jelzi a KÖEF döntési értelemben korlátozott hatásköreit. Magáról a KÖEF-ről az 1121/2006. (XII. 12.) Korm. határozat rendelkezik, amely jogforrás a KÖEF létrejöttének okaként az önkormányzatok és a kormányzati szervek közötti együttműködés és párbeszéd erősítését, valamint az önkormányzatok az Alkotmányban és az Önkormányzati törvényben (1990. évi LXV. tv.) biztosított jogosítványai magas szintű érvényesülésének elősegítése érdekében egyeztető fórum létrehozását határozza meg. A kormányhatározat mindössze általánosságban fogalmazza meg a KÖEF alapvető feladatait és struktúráját (felépítés, munkaszervezet, alapvető eljárási szabályok). A KÖEF-ről bővebben a saját ügyrendje rendelkezik, amelyet 2007. márciusban fogadott el a fórum – *Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fórumának 1/2007. (III. 8.) sz. határozata*. Az ügyrend taxatív határozza meg, hogy a KÖEF mely feladat- és hatáskörök terén gyakorol teljes jogú döntési hatáskört, és mely kérdésekben rendelkezik véleményalkotási, javaslattevési és egyeztetési (egyszóval konzultatív) hatáskörökkel.

Az ügyrend határozza meg a KÖEF tisztségviselőinek (elnök, társelnök, alelnök, titkár) körét, feladatait; a KÖEF szervezetét, működését (a két oldal – kormányoldal, önkormányzati oldal), valamint javaslatot tesz az önkormányzati oldal belső működésére. Az ügyrend 2. sz. függeléke konkrétan nevesíti a két oldalt képviselő kormányzati és önkormányzati szereplők funkcióját (kor-

mányzati oldalról a hivatal, önkormányzati oldalról a képviselt érdekképviselő megnevezését).

A KÖEF alapvető strukturális fundamentuma, hogy a helyi önkormányzati szereplők világának (önkormányzati oldal) érdekképviselőt a Magyarországon működő 7 meghatározó önkormányzati érdekszövetségre testálta az 1121/2006. Korm. határozat. Ez a kormány–önkormányzati érdekszövetségek dualitás érvényesül a KÖEF plenáris (teljes ülés) és bizottsági (munkacsoportok) vonatkozásaiban is. Tehát önálló és közvetlen szerepkörben települési, területi önkormányzatok nem jelennek meg a KÖEF munkájában, még inkább kiemelve az érdekszövetségek jelentőségét. A KÖEF eddigi történetének egyetlen olyan mozzanata van, ahol egy konkrét helyhatóság önálló szerepkört kapott: ez Budapest Fővárosi Önkormányzata, amely a 2007 végén a KÖEF plenáris ülésének döntése alapján életre hívott négy KÖEF Munkacsoport<sup>9</sup> egyikeben, a Fővárosi munkacsoportban önálló oldalt képvisel a kormányzati és önkormányzati érdekszövetségek mellett, gyakorlatilag hárompólusúvá bővítve ezzel a munkacsoport szintjén a munkafolyamatot.

*A KÖEF helye a döntéshozatal és közpolitika (policy) relációjában – kudarc tényezők és döntéshozatali nehézségek*

Hajnal György, a *public policy* kutatások egyik legfontosabb hazai alakja legutóbb külön kötetet szentelt a magyarországi közpolitikai kudarcok elméleti leírására és empirikus példákkal való alátámasztására. Hajnal az egyes közpolitikai rendszerekben bekövetkező kudarcokat kétféle problémahalmazra (oksági csoportra) vezeti vissza:

1) a szakpolitika-alkotás stádiumában bekövetkező okok, mint például inadekvát struktúrák, jogszabályok; szabályozási „impotencia” – *ezen okok a public policy klasszikus politikacsinálási felosztásában minden esetben megelőzik a végrehajtás (implementáció) szakaszát.*<sup>10</sup>

2) A szakpolitika-végrehajtás (implementáció) stádiumában bekövetkező okok, úgy is, mint az eljárási szabályok megsértése; szervezeti és/vagy technikai kapacitáshiány vagy általában a végrehajtó apparátusok „mozdulatlansága” – *ezen okok viszont szinte minden esetben, időrendben csak a közpolitikai döntéshozatalt (decision making) követően jelentkeznek.* (Hajnal, 2008., 62. old.).

Hajnal tipológiáját követve felvázolhatóvá válnak az önkormányzati szektor jelenlegi helyzetéhez (2009 nyár) kapcsolódó közpolitikai kudarc tényezők, lehetőségek, amelyek negatívan befolyásolhatják az egész szektor működését, s ezzel közvetve szűkítik magának a KÖEF-nek a mozgásterét is. Ezek a következők,

- A szakpolitika-alkotás stádiumában

i) a 2/3-os minősített többséget igénylő törvényhozási tárgykörből következő *szabályozási „impotencia”,*

ii) az Önkormányzati törvény által meghatározott feladat-, hatáskörök és a szektor valódi finanszírozási lehetőségei közötti már-már ordító differenciák – *inadekvát struktúra, hatáskörök,*

iii) az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének területén tapasztalható, tartósnak tűnő jogalkotási kaosz helyzet által eredményezett *szakpolitikai bizonytalanság „ráterítése” az érintett apparátusokra.*<sup>11</sup>

- A szakpolitika-végrehajtás stádiumában

i) a megszorító központi forráskivonásból következő *szervezeti és technikai kapacitáshiányok,*

ii) az *elszámoltathatóság hiánya* – a szektor törvényességi ellenőrzése szünetel; a gazdasági elszámoltathatóság pedig az önkormányzati adósságrendezési törvény (1996. évi XXV. tv.) által lefektetett viszonylag szűk keretek között marad,

iii) a kudarc tényezőkből fakadóan sokszor *„mozdulatlanná” váló végrehajtoi apparátusi tevékenység.*

A KÖEF olyan konzultációs és koordinációs fórumként jelenik meg a magyarországi közpolitikai döntéshozatali intézményrendszerben, amely az önkormányzati érintettségéből kiindulva gyakorlatilag az összes kormányzati ágazatpolitikát érinti, tartalmi értelemben szinte korlátlanra téve a KÖEF hatáskörét – legyen az adó- és pénzügypolitika; kodifikáció; közlekedéspolitikai vagy beruházás- és fejlesztéspolitikai. A KÖEF jogköreit tekintve klasszikus konzultatív intézmény, a végrehajtó hatalom legfelsőbb szintű letéteményese a kormányzat és az érintett érdekcsoportok (önkormányzati érdekszövetségek) között. A KÖEF már magából a konzultatív jellegből fakadóan is, közpolitikai értelemben egy korlátozott eredményességű (*effectiveness*) egyeztető fórumnak tekinthető. Döntéshozatali oldalról a következő konkrét tényezők nehezítik a KÖEF közpolitikai hatásfokát – *nehézségek:*

1. Az önkormányzati vonatkozású ügyeket széles körben és részletekbe menően szabályozó 2/3-os minősített parlamenti többséget feltételező Önkormányzati törvény – *jogalkotási nehézség.*
2. A KÖEF keretében megtartott előzetes eredményes szakmai konzultációt nagyon könnyen felülírják, sok esetben gyakorlatilag kioltják az Országgyűlésben a pártpolitikai érdekek (különösen a parlamenti 2/3-ot igénylő kérdésekben), illetve már az országgyűlési döntéshozatalt megelőző ötpárti előkészítő egyeztetések – *politikai nehézség.*
3. A 2006-ban kezdődött parlamenti ciklusban az országgyűlési képviselői helyek túlnyomó többségét birtokló két párt, az MSZP és a Fidesz hivatalt önkormányzati tagozatainak, csoportjainak (MSZP Baloldali Önkormányzati Közösség, Fidesz Önkormányzati Tagozat) a pártvezetésekhez képest viszonylag gyenge belső érdekérvényesítő képessége – *politikai nehézség.*

4. A 2006-os kormányalakítás óta követett megszorító kormányzati gazdasági és államháztartási politika (*lásd a 2006 őszétől elindított konvergenciaprogram, majd a 2008 őszén kibontakozott gazdasági-pénzügyi világválság lecsapódása a magyarországi fiskális politikában*) és annak alárendelt költségvetési tervezés, megvalósítás – *költségvetési nehézség*.
5. A magyarországi településtípusok már-már szélsőségesen eltérő adottságai, érdekei és érdekérvényesítő képességei – *az önkormányzati szektor belső érdekkülönbségei*.

Az Önkormányzati törvény – 1990. évi LXV. a helyi önkormányzatokról szóló törvény – mint minősített 2/3-os parlamenti konszenzust igénylő törvényi szintű jogszabály, rendkívül széles körben szabályozza az önkormányzatok világát – *lásd 1. pont*. Ez jogtechnikai, de politikai szempontból is nehezíti az előrelépést önkormányzati szabályozási kérdésekben: számos olyan szakpolitikai rész kérdéshez is elengedhetetlen a parlamenti „nagykoalíció” (2/3-os kényszer), amely adott esetben nem feltétlenül jelenti szerves részét az önkormányzati alapjogoknak – pl. önkormányzati gazdálkodás részletszabályai –, viszont mégis az Önkormányzati törvény keretei között került meghatározásra. Közpolitikai hatékonyság szempontjából (*efficiency*), mindenképpen előnyös lenne, ha a napi működés tekintetében elengedhetetlen részletszabályok legalább egy meghatározott része átkerülne a „feles” (egyszerű többség; 50%+1 szavazatot igénylő törvényhozási tárgykörök) ágazati törvények közé, oldva a 2/3-os szigort. De mivel egy ilyen típusú kodifikáció eleve 2/3-os parlamenti döntést igényel, és a mindenkor parlamenti ellenzék érdeke a minél szélesebb minősített többséget igénylő törvényhozási kör fenntartása, így ellenérdekelt egy ilyen típusú átalakításban. Ráadásul a jelenlegi parlamenti ciklus már kritikus mértékű nagypolitikai szembenállása olyan esetekben is megakadályozta a konszenzust, amikor előzetesen a szakmai-szakértői érvek találkoztak – pl. a kormányzat 2006-os nyári, a regionális önkormányzatok felállításáról szóló törvénycsomagját érdemi vita nélkül utasította el az ellenzék a parlamentben. A KÖEF-ben kialakított szakmai konszenzus az Önkormányzati törvény módosításához önmagában fontos, de nem elégséges.

A KÖEF keretében esetleg sikeres egyeztetések a politikai (és azon belül is elsősorban a parlamenti) döntéshozatali fázisokban még számos helyen elakadhatnak, legyen az ötpárti előkészítő tárgyalás vagy a már parlamenti bizottsági, plenáris szakasz. – *lásd 2. pont*.

Szintén nagyon fontos politikai természetű nehézség, hogy a két meghatározó politikai párt hivatalos önkormányzati tagozatai, csoportjai viszonylag szűk belső mozgástérrel rendelkeznek: a szocialista pártban a jelen parlamenti ciklusban a 2002–2006. közötti időszakhoz képest egyértelműen visszaszorultak; a Fidesz esetében, pedig mindig is a háttérben voltak a pártvezetéshez képest. Az MSZP-nél a 2006-os önkormányzati választás számos település

(testületi, közgyűlési többség; polgármesteri cím) és a megyék elvesztésével járt; ez jelentősen gyengítette a központi párvezetéssel (különösen Gyurcsány Ferenc pártelnöki időszakában, 2007–2009 tavasz) szembeni önkormányzati lobbizást. Az MSZP-ben egyébként az 1990-es évek óta hagyományosan erős területi csoportok (pl. baranyai és egyéb megyei lobbik) sokszor egymással is éles rivalizálást folytattak a központi forrásokért, ezzel is csökkentve a párton belüli erős és egységes, adott esetben a pártvezetéssel szemben is hatékonyan fellépni tudó egységes területi, önkormányzati lobbik esélyét – *lásd a hazai decentralizált, valamint az európai uniós fejlesztési források elosztási mechanizmusait!* Az MSZP hivatalos önkormányzati tagozatának minősülő Baloldali Önkormányzati Közösség (BÖK) szerepe jobbra csak technikailag értelmezhető (rendezvények; kiadványok), de semmiképpen sem az önkormányzati politika szocialista párton belüli tematizálásával, és még kevésbé a kapcsolódó ágazati kormánypolitika megalapozásaként.

A Fidesz esetében több mint másfél évtizede egy erős és centralizált pártvezetés „uralja a pártot” (Orbán Viktor és köre), gátat szabva az alsóbb szintű területi vagy ágazati alapokon nyugvó szervezkedéseknek, erőátcsoportosításoknak – pl. a központi irányvonalat megkérdőjelező, vagy azt be nem tartó helyi Fidesz-vezetők kizárása a pártból.<sup>12</sup> Ezen még a 2006. őszi nagyarányú önkormányzati választási siker sem módosított érdemben. A 2003 óta működő önkormányzati tagozat nem tekinthető olyan belső erőkoncentrációnak, amely önkormányzati jellegű ügyekben képes lenne felülírni a pártpolitikai szembenálláson alapuló, uralkodó politikai logikát.

A 2006-ra jelentősen megduzzadt, közel 10%-os GDP-arányos költségvetési hiány radikális kiigazító „kényszerpályára” küldte a választások után az új Gyurcsány-kormány gazdasági és költségvetési politikáját. A 2006 őszén az Európai Uniónak betervezett konvergenciaprogram olyan mérvű drasztikus hiánycsökkentést irányzott elő az egész kormányzati ciklusra, amelyből az államháztartás önálló alrendszereként funkcionáló helyi önkormányzati szektor sem maradhatott ki jelentősebb „vérvetéseket” nélkül. A konvergenciaprogramból fakadó költségvetési szigor a 2006-ban kezdődött parlamenti és kormányzati ciklus természetes velejárója lett, s így az önkormányzatok számára kötelezően megeléendő szükséges rossz. A 2008 őszén kezdődött pénzügyi és gazdasági világválság „begyűrűzése” (*lásd Bajnai válságkezelő kabinetjének tevékenységét!*) pedig 1990 óta nem tapasztalt forráskivonással fenyegeti az önkormányzati szektort<sup>13</sup> – *lásd 4. pont.* A közszektor (állami, önkormányzati) túlzottan centralizált finanszírozási rendszeréből következően a központi költségvetés, valamint a mindenkor adótörvények – azon belül is elsősorban a helyi adók – alapjaiban határozzák meg az önkormányzatok mindenkor mozgásterét: bevételi oldalról döntően az átengedett központi adók és a normatív állami hozzájárulás; kiadási oldalról az önkormányzatokhoz rendelt közfeladatok és közszolgáltatások ellátása, és egyéb kötelezettségek. Az ön-

kormányzati oldal folyamatosan visszatérő vádja a kormányzat és elsősorban a Pénzügyminisztérium felé, hogy a költségvetési tervezés időszakában az önkormányzatokat nem, vagy tudatosan késleltetve, és érdemi információ híján vonják be a tervezési folyamatba. Így például a KÖEF 2008. szeptemberi ülését követően az önkormányzati oldal elnöke, Gémesi György (MÖSZ) nyilvánosan panaszkodott, hogy a szaktárca tájékoztató anyaga nem informálja megfelelően az önkormányzati érdekszövetségeket az államháztartás várható alakulásáról.<sup>14</sup>

És végül rendkívüli módon megnehezítik az önkormányzati szektor egységes fellépését az egyes településtípusok eltérő érdekei – lásd 5. pont. Ezek elsősorban gazdasági, finanszírozási jellegű differenciák, szorosan kapcsolódva a feladat-, hatáskörök rengetegéhez. Teljesen más jellegű problémák nyomják a községi önkormányzatok, a városok, megyei jogú városok valamint a megyei helyhatóságok vállait. Eltérő feladatellátási kötelezettségek, tulajdonosi pozíciók és gazdálkodási keretek, lehetőségek között működnek a magyarországi önkormányzatok; ami az egyiknek teher, az a másiknak lehetőség adott működési, beruházási szituációban – pl. ingatlangazdálkodás, létesítményfenntartás; a helyi közösségi közlekedés fenntartása és működtetése.<sup>15</sup>

## A KÖEF KÖZPOLITIKAI EREDMÉNYEI

### *Esély és egy helyben járás*

Közpolitikai (*policy*) és intézményi (*polity*) szempontból eredménynek tekinthető az önkormányzati szektor számára, hogy a KÖEF folyamatos lehetőséget biztosít az egységes önkormányzati (szövetségi) fellépésre. A fórum folyamatos – kb. 2-3 havonta ülésezik – működésének köszönhetően adott a lehetőség, hogy a KÖEF keretében kialakult és/vagy még folyamatosan alakuló közpolitikai háromszög (legyen az *policy network* vagy pozitív esetben akár *policy community*) keretében kulturált és moderált politikai kommunikáció és konzultáció folyjon a kormány és önkormányzatok között – lásd a közös sajtótájékoztatók feltűnően normális hangneme az utóbbi évek pártpolitikai közegéhez képest. Ezeken az önkormányzati oldalt az elnöklő, és egyúttal a KÖEF társelnökségét ellátó Gémesi György MÖSZ-elnök, a kormányzati oldalt az önkormányzatokért felelős miniszter képviseli.<sup>16</sup>

Habár a kormányzat számára az önkormányzati oldal, de még az egész KÖEF egységes véleménye sem kötelező és követendő erejű, mégis a központi kormányzat számára nagyon fontos indikátor az önkormányzati szektor egészét illetően. Az önkormányzati oldal egységes támogató vagy éppen elutasító álláspontja tájékoztatja a kormányzatot és egyben alakítja a kapcsolódó kormányzati döntések, törekvések, elképzelések kimenetét (*output*), legyen az vagyoni-tulajdonjogi kérdés, önkormányzati hitelfelvételi szabályozás, az



EU-s forrásokhoz kapcsolódó önkormányzati önerő problematikája, vagy általában az önkormányzati feladat-, hatásköri struktúra bármely más kérdése.

Mindezek ellenére az elmúlt két évben az önkormányzati szektor területén elmaradtak az érdemi reformok (*lásd kudarctényezők és döntéshozatali nehézségek*). Nem jöttek létre a választott regionális önkormányzatok; érintetlen maradt a települési önkormányzatok feladat- és hatáskörrendszere; nem történt érdemi előrelépés az önkormányzati finanszírozás kérdésében. De még olyan – az egyes politikai oldalak által külön-külön is támogatott – kérdésekben sem volt reformértékű „áttörés”, mint az önkormányzati képviselők létszámának csökkentése.<sup>17</sup> A KÖEF tehát hiába biztosít a korábbiakhoz képest hatékonyabb intézményi keretet a szektorális együttműködés számára, az elmúlt három év (de akár az egész évtizedre is kivetíthető) pártos szembenállásának következménye az egy helyben járás az önkormányzati rendszer reformja tekintetében.

### *Hogyan tovább, KÖEF?*

A KÖEF mint szakpolitikai konzultációs intézmény életre hívásának elsődleges oka a 2006. őszi önkormányzati választásokon elszenvedett nagyarányú kormánypárti vereség volt. Másrészt a magyarországi centralizált államberendezkedés önkormányzati szektorra gyakorolt hatásai – a központi finanszírozás dominanciája; rendkívül gyenge területi önkormányzatiság etc. – kapóra jött az életre hívó Gyurcsány-kormánynak: az önkormányzatok egyszerűen nem mondhatnak le a központi kormánnyal való közvetlen intézményi és kommunikációs csatornát biztosító KÖEF-ről. Erre a „se veled, se nélküled” viszonyra utalt Bajnai Gordon a tanulmány mottójaként szolgáló nyilatkozatában – „a választók ítélték együttműködésre a kormányt és az önkormányzatokat”.

A KÖEF jövője kapcsán azonnal felmerülő és megkerülhetetlen kérdés, hogy mi történik abban az esetben, ha a kormányzat és önkormányzatok között 2006. ősz óta fennálló meghatározó politikai dualitás egyszerre alapjaiban változik meg a jelenlegi parlamenti ellenzék egy esetleges országgyűlési választási győzelmével. Egy új – akár 2/3-os parlamenti támogatottsággal bíró –, Fidesz vezette központi kormányzat és az ugyancsak a jobboldal által dominált önkormányzatok közötti kapcsolatok terén politikai értelemben megmaradna-e a KÖEF mai létjogosultsága?

Szintén lényeges kérdés, hogy a 2009. júniusi Európai Parlamenti választások eredményei milyen mértékben forgatják fel és strukturálják újra az 1998 óta szinte már „mozdulatlanná vált”, a két domináns párt (Fidesz és MSZP) váltógazdálkodására épült politikai berendezkedést; továbbá ennek milyen konkrét hatásai lehetnek a helyi önkormányzati szektorra. Ezek eredményezhetik a Fidesz további térnyerését és az MSZP váltópárti esélyeinek további gyengülését? A Jobbik esetleges előretörése a következő országgyűlési és önkormányzati választásokon megbonthatja-e a korábbi települési és területi politikai erőviszonyokat? Az SZDSZ pedig akár véglegesen eltűnhet a hazai po-

litikai palettáról – ezeknek együttesen milyen következményei lehetnek a helyi önkormányzatok (települések és megyék) politikai színterére?

Mindezek mellett egyre nagyobb súllyal nehezedik a reformkényszer az önkormányzati rendszerre, amely tovább szűkíti a központi kormányzat és a helyhatóságok mozgásterét. A KÖEF – s vele a formális konzultáció – fenntartása elemi érdeke a kormányzati és önkormányzati oldalnak, függetlenül az egyes oldalak aktuális erőviszonyaitól, belső és külső pozícióitól.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> Interjú Bajnai Gordonnal – (In Önkormányzati Tájékoztató – az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium folyóirata 2007/6. szám 3. old.)

<sup>2</sup> 2009 májusában a korábbi szocialista polgármester halála miatt megtartott pécsi időközi polgármester-választás is a Fidesz–KDNP jelöltjének sikerét hozta, tovább növelve az ellenzéki dominanciát a megyei jogú városok tekintetében.

<sup>3</sup> Demszky 12 ezer szavazattal kapott többet Tarlós Istvánnál. [http://www.valasztas.hu/onkval/2006/hu/10/10\\_0.html](http://www.valasztas.hu/onkval/2006/hu/10/10_0.html)

<sup>4</sup> A miniszterelnök balatonőszödi beszédének nyilvánosságra kerülése; MTV-ostrom; Sólyom László „üzenete” a kormánypártokhoz az önkormányzati választások estéjén, és az arra válaszul adott parlamenti bizalmi szavazás; a 2006. október 23-i utcai események.

A Fidesz 56,36%-os eredménye; a Jobbik előretörése (14,77%-os eredmény és 3 EP mandátum); az MSZP leszakadása a Fideszhez képest (17,37%); és az SZDSZ saját maga számára gyászos 2,12%-os szereplése. [http://www.valasztas.hu/hu/ep2009/7/7\\_0\\_index.html](http://www.valasztas.hu/hu/ep2009/7/7_0_index.html)

<sup>6</sup> Lásd az Európai Unió által elismert hivatalos területfejlesztési klaszterek rendszerét – 3 NUTS szint; 2 LAU szint.

<sup>7</sup> Az Önkormányzati Szövetségek Tanácsának programja – távlati célok és rövid távú feladatok 4. old. <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/FDIReadings/clgahungarian.pdf>

<sup>8</sup> Csefkó 1991 óta a Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetségének főtítkára.

<sup>9</sup> A négy KÖEF munkacsoport: Rövid távon megoldandó kérdések munkacsoportja; Strukturális elemek munkacsoportja; Feladat- és hatáskör-felülvizsgáló munkacsoport; Fővárosi munkacsoport.

<sup>10</sup> Függetlenül attól, hogy melyik meghatározó *policy making* szakaszolást használjuk – Lasswell 5-ös (1971); Easton 7-es (1979) vagy Hogwood–Gunn 8-as szakaszolása (1984) – Vass László: A közpolitika és magyarországi környezete (In: Pesti Sándor: Közpolitika – Szöveggyűjtemény, Rejtjel Kiadó Bp. 2001) 197–198. old.

<sup>11</sup> A Gyurcsány-kormány államigazgatási regionalizációs tevékenységének részeként megszüntetett megyei közigazgatási hivatalok kapcsán kiobbant kormány–ellenzék–Alkotmánybíróság jogi polémia mára odavezetett, hogy gyakorlatilag fél éve szünetel a helyi önkormányzatok állami 4.2(2(R)26z-1.1(y).2(e)-9(i p)-21.(nt-36.9(i)-39..6(-35.tő5(n a ko))9.1(é)-23(k)-2334(n)-3g)-7(0)-3

jogú városok és az MJVSZ, viszont a privatizációt élesen elutasítják a kisebb települések és érdekvédelmi szövetségeik (KÖSZ; MF).

- <sup>16</sup> 2008 tavaszáig a kormányzati oldalt az önkormányzati és területfejlesztési miniszter (előbb Lamperth Mónika, majd Bajnai Gordon); a 2008-as kormányátalakítás után az önkormányzati miniszter (Gyenesei István; Varga Zoltán) vezeti és irányítja a KÖEF munkájában. A hivatalos szakmai koordinációt természetesen a neki alárendelt minisztérium látja el (2006–2008. Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium; 2008. májustól Önkormányzati Minisztérium).
- <sup>17</sup> A 2006 nyarán kormányzati oldalról benyújtott komplex 2/3-os módosításokat tartalmazó önkormányzati reformcsomag minden elemét elutasította az ellenzék a parlamentben; igaz ez még a KÖEF életre hívása előtt történt.

## JOGFORRÁSOK

1990. évi LXV. a helyi önkormányzatokról szóló törvény,  
 2006. évi LVII. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény,  
 1121/2006. (XII. 12.) Korm. határozat a Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fóruma létrehozásáról,  
 Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fórumának 1/2007. (III. 8.) sz. határozata – (KÖEF ügyrend),  
 131/2008. (XI. 3.) Ab-határozat.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

Ágh Attila: Fejlesztéspolitika és többszintű kormányzás (In Fejlesztés és finanszírozás 2008/4. sz.)  
 Ágh Attila: Magyarország az Európai Unióban – az aktív Európa-politika kezdetei (Bp., Századvég Kiadó, 2006)  
 Ágh Attila: Az európai közpolitika (In Pesti Sándor: Közpolitika – Szöveggyűjtemény, Bp., Rejtjel Kiadó, 2001)  
 Ágh Attila: Közpolitika (In Gyurgyák János: Mi a politika? Bp., Századvég Kiadó, 1995)  
 Ágh Attila – Somogyvári István (szerk.): A közigazgatási reform új perspektívái (Stratégiai kutatások – Magyarország 2015 Bp., Új Mandátum Kiadó, 2006)  
 Csalótzky György: Ahány ország, annyi szokás – Az önkormányzati érdekszövetségek rendszere Európa államaiban – 2008. május <http://www.magyarpolgarmester.hu/?site=102&c=98>  
 Csefkó Ferenc – Fábíán András: Önkormányzati érdekvédelem Magyarországon (In Közigazgatási Szemle 2007/2. sz.)  
 Hajnal György: Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz (KSZK ROP 3.1.1 Program-igazgatóság Bp. 2008)  
 Pálné Dr. Kovács Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon, 17 év mérlege (In Közigazgatási Szemle 2008/2. sz.)

- Pálné Dr. Kovács Ilona (szerk.): Regionális reformok Európában (Belügyminisztérium IDEA Program, Bp., 2005)
- Pálné Dr. Kovács Ilona: A területi érdekérvényesítés átalakuló mechanizmusai (In Politikatudományi Szemle 2003 /4. sz.)
- Sólyom Z.: Hangok és szólások (ÖNKORKÉP 2004. március–április) [http://www.onkorkep.hu/14\\_0304/16-21.htm](http://www.onkorkep.hu/14_0304/16-21.htm)
- Vigvári András (szerk.): A családi ezüst – tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből (KSZK ROP 3.1.1 Programigazgatóság, Bp., 2007)
- Az Önkormányzati Szövetségek Tanácsának programja <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/FDIReadings/clgahungarian.pdf>
- HVG 2008. október 25. Rosszabbul élünk, mint négy napja – a pénzügyi krach és az új költségvetés, 6–11. old.
- HVG 2008. november 15. Vaskos vigasz – magyaros válságkezelés, 6–11. old.
- ÖNKORKÉP 2008/9. sz. Csiky Ildikó: Tárgyalási alap a reálérték megtartása, 23. old.
- ÖNKORKÉP 2008/10. sz. Paktum nélkül, 4–7. old.
- Önkormányzatok: részeredmények a rendszer átalakításában <http://www.vilaggazdasag.hu/index.php?apps=cikk&cikk=222456>
- Több reformkérdés elbukott <http://www.vilaggazdasag.hu/index.php?apps=cikk&cikk=239984>